

食品の安全性の確保と表示(その1)

著者	大島 和夫
雑誌名	神戸外大論叢
巻	53
号	4
ページ	1-21
発行年	2002-09-30
URL	http://id.nii.ac.jp/1085/00001153/

食品の安全性の確保と表示（その１）

大 島 和 夫

はじめに

- 1 食品の安全性の確保
- 2 欧米のリスク規制と予防原則
- 3 日本の食品安全システム
- 4 一連の不正表示事件が残した教訓 （以上本号）
- 5 有害化学物質の社会的リスク管理

まとめ

資料 虚偽表示の事例

は じ め に

2001年9月10日に農水省と千葉県が、千葉県白井市の酪農家で飼育されていた乳牛の中から狂牛病（BSE）の疑いがある牛1頭がみつかったと発表した。この乳牛は既に焼却され、肉は食用になっていないとのことであった。ここから、現在に至る長い物語が始まる。

日本の食品製造企業や卸企業の多くが原産地表示のごまかしを行い、法律で使用が認められていない食品添加物を用い、つまるところ消費者に対して嘘を言い続けてきた。行政も、そのような嘘を有効に監視することができなかった。

私たちは日常生活や仕事においてルールを守って行動している。それは、複雑な社会において、お互いが余計な心配や摩擦に無駄な神経を使わなくても済むように、人間が長いことかかって手に入れた知恵である。しかし、日本の社会においては、食品の原産地表示を義務づけるルールがあっても、それを守ろうとする意識が低いように思われる。もちろん、ルールが有効に機

能するためには、ただ法律を制定すればよいのではない。社会の構成員に受け入れられる条件がなければならない。当初は受け入れが困難であっても長い年月を経て受け入れられる場合もあれば（ルールが市民を誘導する）、いつまでたっても市民に受け入れられない場合（システム不適合）もある。前者の例としては、ゴミの分別や喫煙の制限などがあり、後者の例として JAS 法や食品衛生法がある。

原産地表示や添加物の規制についてのルールは、どうして守られないのであろうか。本稿は、すべての農産物・畜産物の加工業者や流通業者がごまかしを行っていると考えるものではない。ごまかしを行った業者が根本的に悪であって最初からごまかしをしていたとも考えていない。多くの農業者が有機栽培などの努力を行っているし、流通している農産物・畜産物の中には適正な表示を行っているものもある。しかし、2002年に発覚した不正表示の事件はあまりにも多い。

本稿は日本における食品の安全性を確保するためには総合的な安全性確保のシステム構築が必要であること、そのためには、食品業者の嘘を克服していくことが大前提になることを検討するものである。

1 食品の安全性の確保

現在求められている食品の安全確保の課題には3つのものがある。第1は、農薬の使用に対するものである。最近、中国から輸入された冷凍のほうれん草に使用が禁止されているクロルピリホスが検出されて問題となったが、日本の国内においても大量の農薬が使用されている。日本の農薬の単位面積あたりの使用量は欧米の6～7倍にも達している。健康被害との因果関係の立証は困難であるが、最近メキシコにおいて農薬使用地域の児童の知能の低下が問題になっている。^{*1} 早急な規制が必要と思われる。

*1 泉邦彦『化学汚染』新日本新書1999年118頁以下。

第2は、天然添加物である。BSE問題で輸入肉骨粉が原因物質とされたように、天然添加物も健康被害のおそれがある。1996年から施行されている食品衛生法は天然添加物も使用認可の対象とした。しかし、早急に安全性の検討が必要とされた139品目のうち、2001年度までに安全性が確認されたのは14品目に過ぎない。

第3は、合成添加物である。これらには、安全性の確認されていない多種の化学物質が含まれており、使用するためには食品衛生法に従って、厚生労働大臣の認可を得る必要がある。しかし、2002年に発覚した多くの事件は、多くの食品業者が無認可で多種の合成添加物を使用していたことを暴露した。

日本においては、これらの3つの領域の安全性の確保はきわめて遅れている。2002年4月2日に発表されたBSE問題に関する調査検討委員会報告は、行政の対応の遅れを率直に指摘した。

報告書は、第2部において、行政に危機意識が欠如していたこと、従って危機管理体制が欠落していたと述べ、その背景に生産者優先、消費者保護軽視の行政姿勢があったことを指摘している。それに加えて、行政機構における政策決定過程の不透明さ、農林水産省と厚生労働省の連携不足、専門家の意見を適切に反映しない行政、情報公開の不徹底と消費者の理解不足、法と制度の欠陥を競合原因としてあげている。おおむね正当な指摘であると思う。特に第2の生産者優先、消費者保護軽視の行政が主要な原因であったと思われるので、その概略を紹介する。

先進国では国際的な市場競争を勝ち抜くために経済効率を最優先する畜産の工業化が進んだ。畜産廃棄物を飼料にリサイクルする肉骨粉は工業化の申し子だったが、飼料の安全性に対する関係者の認識は甘かった。しかし、肉骨粉が自然の食物連鎖を変えたためにBSEを招いたことは経済効率を最優先した近代畜産の陥穽（かんせい）というべきかもしれない。

一方、市場競争の激化に伴い、先進国の法制度や農業政策は生産者優先の産業振興から次第に消費者優先に軸足を移すとともに、国民の生命と健康の

保護を最大の行政目的に据えている。ドイツが「連邦消費者保護・食糧・農業省」に、EU が「保健・消費者保護総局」に組織を再編したことは、消費者優先・健康保護重視の姿勢を明確に示している。

ところが、日本の法律、制度、政策、行政組織は、旧態依然たる食糧難時代の生産者優先・消費者保護軽視の体質を色濃く残し、消費者保護を重視する「農場から食卓まで」のフードチェーン思考が欠如している。^{*2}

こうして、現在の日本において、消費者の生命と健康を守るために、早急に「農場から食卓まで」の食料の安全性を確保する対策をとることが必要であることが明らかになった。しかし、2002年になって噴出した日本の食品企業の不当表示の嵐は、日本において食料品の安全性を確保するためには、まず「企業に正直な行動を取らせる」ことが第1に必要であることを明らかにした。^{*3}

2 欧米のリスク規制と予防原則

(1) 日本では、BSE 問題に関する調査検討委員会報告も指摘するようにリスク管理そのものが遅れているが、欧米は近年、意識的に安全性確保のシステム構築を追求している。その中で、EU が予防原則（後述）をかなり重視するのに対し、アメリカはリスク分析を中心に据えているという点で対照的である。米国の連邦食品安全行政は、食品にかかわって総体としてのリスクを減少させるという方向で、リスク管理を追求している。^{*4}

リスク分析の手法は、リスク評価、リスク管理、リスクコミュニケーションという3本の柱からなる。リスク評価^{*5}は、食品中に含まれる危険物質を摂

*2 BSE 問題に関する調査検討委員会報告、2002年4月2日（以下では、BSE 検討委員会の報告と表す）21頁以下。

*3 2002年の一連の事件の詳細は資料「虚偽表示の事例」参照。

*4 本章の1、2節は、民主主義科学者協会法律部会の2002年3月の合宿において、行政法分科会の中で行われた徳田博人報告「食品安全行政におけるリスク分析と予防原則」に全面的に依拠している。ただし、もし間違いがあれば私の理解不足によるものである。

*5 リスク・アセスメントと呼ぶこともある。泉邦彦、前掲書171頁以下。

取することによって、どのくらいの確率でどの程度の健康への影響が起きるかを科学的に評価するものである。リスク管理は、リスク低減などの政策の選択肢の評価、たとえば、食品中に許容される量を設定するなどの判断を指す。リスクコミュニケーションは、以上の過程において、すべての関係者の間で、リスクに関する情報・意見を交換することを指す。

(2) アメリカはクリントン政権の下で1997年5月に「農場から食卓までの食品の安全性」確保を目指すとする一体型リスク規制方式をかかげる政策を採用した。1998年8月には全米科学アカデミーNASが「安全な食品を確保すること」とする報告書を発表し、「農場から食卓まで」の提言を高く評価するとともに、科学に立脚したさらなる食品安全システム改革を訴えた。特に政府の行政組織改革が諸機構間の総合調整に力点を置いていたのに対して、食品の安全性に責任をもつ単一の行政組織を設置することを訴えた。1999年に出された食品の安全に関する大統領諮問委員会の「NAS報告書に対する本委員会の評価」は、科学アカデミーの報告書をほぼ全面的に評価した内容であった。徳田博人は次のようにまとめている。

「農場から食卓に至る食品の安全政策」を視野に入れたリスク分析の導入は、包括的合理性型の食品安全行政システムへの転換を必要とする。この領域では、民間部門と政府部門の協力が重要であり、行政のあり方も協同型の行政となる傾向がある。ただし、民間部門の責任強化（売主をして注意せしめよ）を担保する行政関与の改革動向がみられる。

アメリカの食品安全行政で注意しなければならないのは、徳田が紹介しているデラニー条項の改正である。デラニー条項とは、「人または動物にがんを誘発する食品または色素添加物は、いかなる意味においても安全ではない」として、添加物中に発がん物質の存在が認定されれば行政機関が規制権限を行使し、当該添加物を全面的に使用禁止することを義務づける条項である。これはいわゆるゼロリスクという考え方を採用したもので、リスク評価の段

階で行政機関に裁量を認め、仮にその段階で当該分析の対象になった物質が発がん性を持っていると認定されたならば、リスク管理段階では裁量の余地なく当該物質を禁止するという仕組みであった。

しかし、デラニー条項の採用したゼロリスクという考え方に対しては、リスク管理の観点から、かえって効果的な規制ができないという批判が繰り返され、その結果、食品品質保護法 FQPA が制定されてゼロリスクが放棄されることとなった。FQPA の仕組みは、リスク評価の段階で行政機関の判断を、裁量が認められる事項とそうでない事項に区別し、リスク管理段階では、規制の有無につき行政の裁量を認める法的仕組みを採用した。その上で、幼児及び児童の残留農薬曝露に対する特別の考慮事項を立法化し、アメリカ環境保護庁 EPA に対して10年の間にすべての農薬の許容値の審査を行うことを義務づけた。なおアメリカは、消費者の権利が強化されており、行政の判断に対して企業だけでなく、消費者からも不服申立を行うことができる。

以上の法改正は、リスク低減のための現実的な手法と評価できるが、予防原則の観点からすると、規制の原点が不徹底なものであるように思われる。

(3) 欧州連合の食品安全システム改革

徳田によると、EU では2002年に新たな食品安全規則が制定された。Regulation (EC) No.178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002である。この規則が制定されるもととなったのは2つの報告書であった。「食品の安全性に関する白書 (COM (1999) 719final)」と「予防原則に関する欧州委員会の提案 (COM (2000) 1final)」である。「農場から食卓まで」視野に入れて規制改革を推進する点では、基本的に米国の改革と同じ方向であるが、リスク評価にかかわって欧州食品庁を設置し、リスク管理に関わって予防原則を導入した点が米国と大きく異なっている。

食品の安全性に関する白書は、欧州食品庁の権限をリスク評価とリスク・

コミュニケーションに限定し、食品の安全性に関する科学的助言を行うこと、情報の収集と分析のシステムを確立すること、迅速な警告システムを確立すること、食品の安全性や衛生上の問題に関連して消費者とのコミュニケーションをはかること、全国的レベルでの諸機関や科学者団体とのネットワークを作ることなどを任務とするように提言した。

予防原則に関する欧州委員会の提案は、この原則の適用をリスク管理の局面において、科学的不確実性が存在する場合に適用するとしている。しかし、予防原則は、従来のリスク管理の手法とは異なり、かなり厳しい態度を要求するものであるために、食品業界などからの強い反発が予想される。そこで、提案は、予防原則を適用するからといって必ずしも業者に対しゼロリスク（安全であることが科学的に証明されなければ使用を認めない）を要請するものではないこと、司法審査の基準を直接提供するものではないこと、むしろ立法・行政などの制度設計の指針に過ぎないこと、法の一般原則を排除するものでないことを、断っている。

2002年3月8日の朝日新聞に、「『食品庁』先進地・欧州に見る」と題して、イギリス、フランス、ドイツそしてEUの「食品庁」を紹介する記事が掲載された。^{*6} 以下はその内容である。

イギリスでは、2000年に農漁食料省と保健省から食品部門を切り離し、食品基準庁（FSA）を新設した。どの省にも属さず、狂牛病や残留農薬、食中毒、表示など、食品行政全般に目を光らせ、安全基準の設定や検査も担当する。市民団体も積極的で、「消費者協会」には70万人の会員がいて、現在はこの協会とFSAが狂牛病の消費者向けパンフレットを連名で作成中とのことである。

フランスでは、1999年に食品衛生安全庁（AFSSA）が創設された。農漁業省など3省の共管だが予算と人事は独立している。食品行政についての各省の諮問を受け、科学的で中立の立場で調査し、勧告を公表する。政府は勧

*6 くらし編集部、井原圭子の執筆。

告を尊重して政策をたて、説明責任を負う。AFSSA の動物衛生福祉部長は「生産者寄りの農漁業省と雇用社会連帯省は常に対立していた。だから中立の機関が必要だった。」と説明する。2002年1月には「狂牛病発生農家の牛の全頭処分は必要ない」と、EU とは異なる判断・勧告をして農家に歓迎された。政府も2月にこの勧告に沿った決定をした。一方では、最近、ソーセージに使う羊の腸を食用禁止にすべきだと勧告し、大統領から「不安をあおる」と不興を買った。

ドイツでは、かつて食品行政を消費者保護食料農業省^{*7}に一本化したが、2002年中には再び組織を改編し、ふたつの役割を切り離す予定である。これは、今までのヨーロッパ各国で作られてきた食品庁が、それまで複数の役所に分散していた食品行政を一本化してきたのに対し、最近では食品の危険性を評価する機関と政策を決定する機関を分離するべきと考えられるようになってきたことを反映している。

EU レベルでは、2002年4月に食品安全庁を創設した。150人の科学者と350人のスタッフでリスク評価と各国間の調整を行う。3月8日の朝日の記事は、最後に「食品庁の機能で欠かせないのが情報公開である」と指摘している。

(4) 予防原則とはなにか

科学シンクタンク「科学・環境保健ネットワーク」のハンドブックによると、予防原則 precautionary principle とは以下のような内容である。^{*8}

1992年の国連環境・開発会議におけるリオ宣言（アジェンダ21）は、「環境を守るためには、各国がその能力に応じて予防的アプローチを広く採用しなければならない。重大なあるいは回復不能な損害の脅威がある場合、十分な科学的根拠がないことを理由に費用効果の高い環境悪化防止策が先延ばし

*7 Das Bundesministeriums der Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

*8 科学・環境保健ネットワーク「市民のための予防原則ハンドブック」第1版（2001年）渡部和男監訳（反農薬東京グループ）

にされてはならない」と述べた。これが予防原則である。米国も日本も EU 各国もリオ宣言に署名し批准している。しかし、すでにのべたように、EU ではこの原則は積極的に適用されているのに対し、米国や日本は大きく立ち後れている。

予防原則は、その期限をドイツの予防原則 Vorsorgeprinzip にもっている。この原則は1970年代の初期に、経済的実行可能性の原則と調和をとりつつ、ドイツ環境法の基本原則として取り入れられ、酸性雨や地球温暖化、北海汚染に取り組むための積極的な政策実施を正当化するよりどころとなってきた。またドイツの強力な環境産業の発展にも貢献している。

予防原則は、1984年の北海保護に関する第1回国際会議で取り上げられて以降、持続可能な開発に関するベルゲン宣言、欧州マーストリヒト条約、バルセロナ条約、地球温暖化防止に関する条約をはじめ、おびただしい数の国際協定や合意の中に組み込まれている。国のレベルでは、スウェーデンとデンマークで予防原則が環境政策や保健政策の指針として取り入れられている。

米国も当初の環境法制のほとんどは予防原則の流れをくんでいた。しかし、米国は国際協定や声明の中で予防原則を受け入れながら、その実行にはほとんど手を付けなかった。特に貿易問題がからんだり、EUなどで先進的な規制が行われようとしたときには、他国の予防措置を妨害しようとしているケースもある。それは、塩化ビニール製の玩具に含まれるフタル酸エステル、牛肉のホルモン剤、電気・電子機器廃棄物の回収、遺伝子組み換え食品をめぐる最近の動きを見ても明らかであろう。

予防原則を連邦や州レベルの公衆衛生政策にまで波及させるための運動の大きな足がかりとなったのが、1998年1月にウィスコンシン州ラシーンにあるジョンソン財団本部ウィングスプレッドに市民運動家や学識経験者、研究者、法律家が集まって開いた会議である。科学・環境ネットワークが呼びかけて開いたこの会議では、参加者たちが予防原則を実施するための手段と障害について議論した。そして次のような内容を含むウィングスプレッド宣言

を発表した。「環境や人間の健康に危害をもたらすおそれのある活動に対しては、一部の因果関係が科学的に完全に確立されていなくとも、予防措置が講じられるべきである。」

予防原則の基調テーマは、極度に不確実な状況、あるいは全く分かっていない状況の中で下される意思決定は、政策や政治的検討分野に属するものであるという点にある。科学が意思決定の判断材料になることがありうるが、「中立」の科学や「健全」な科学が因果関係をめぐる難しい問題を解決できると考えるのは子どもじみている。つまり、不確実性の中でさらに調査するのか、あるいは何もしないのかという決定は、まさに予防措置がそうであるように、科学的判断ではなくて、政策判断なのである。^{*9}

3 日本の食品安全システム

(1) 日本の行政の遅れ

日本では、どうだろうか。残念ながら、まだまだ遅れている。BSEをめぐる行政の対応を検証してきた農相、厚生労働相の私的諮問機関「BSE問題に関する調査検討委員会」は2002年4月2日に報告を提出した。報告は、消費者の健康を守るための行政がきわめておくれしていることを率直に指摘し、EUの食品安全行政の組織再編を参考に、行政から独立した機関の創設を提言し、この機関が食品に含まれる危険を科学的に評価する専門家を中心としたリスク評価部門と、この評価を基に政策や措置を決定するリスク管理部門を中心に構成されるべきであるとした。

このBSE検討委員会報告は、かなり評価できる。検討の対象はBSE問題に限定されているが、食品全般の安全性確保についてもかなり踏み込んだ発言をしている。

*9 以上は、主に前掲書4～11頁による。さらに詳細な内容については、同書の11頁以下を参照。

徳田は、日本における食品安全システムの問題点を3つにまとめている。
第1は、統一的な監視のシステムが存在せず、伝統的な縦割り行政のためにかえって有効な対策がたてられていないことである。その典型が1968年のカネミオイル事件で、1984年に出された福岡高裁の判決は、農林省と厚生省の縦割り行政の弊害をみごとに指摘した。^{*10}

第2は、食品安全行政が、積極的に食品の安全性を確保するという観点にたつのではなく、むしろ、何か違反行為が生じたときに業者を取り締まるという、いわば消極行政であったということである。食品衛生法も、後述のように国家の責務として添加物の安全性を確保するというのではなく、添加物の危険性や表示違反が明らかになった時点で事後的な対策をとるというものであった。

第3は、日本の行政の最大の欠点である、公益対私益という2元的思考にとらわれていることで、そのために消費者の権利行使に対する手続的な保障の必要性を認めていないということである。裁判所も、食品衛生法に基づく厚生大臣の食品の成分規格の決定や食品添加物の指定について、公権力の行使としての行政処分ではなく、法の規定の内容を補充するものであり、すべての食品等について一般的・抽象的に適用されるものであり、その性質は法の委任に基づいて行われる法規範の定立行為であるとして、消費者側からの取消訴訟を認めていない。^{*11}

他方、リスク分析の導入と食品安全行政の総合行政化の動きは、今回のBSE検討委員会の提案の前にもあったが、現実の潮流には成り得なかった。

*10 福岡高裁1984年3月16日判決、判例時報1109号24頁。その後、国は上告したが、1987年6月25日に訴訟の取り下げに同意し、12月20日に福岡地裁で最後の和解が成立した。

*11 東京地裁1997年4月23日判決（判例時報1651号39頁）は、厚生大臣のした食品の成分規格の規定及び食品添加物の指定は、法規範の定立行為であって取消訴訟の対象となる行政処分にあたらないとし、その指定により残留農薬基準が緩やかになった結果、身体への安全・健康への不安に脅かされることなく平穏に生活する利益が侵害されたとしても、それは不法行為上賠償の対象となる損害とは言えないとした。

(2) 日本の法律の不十分性

日本の法律は、それぞれの法律の目的が必ずしも消費者の安全確保を第1に置いているわけではないうえに、規制の目的と対象が、監督官庁の縦割りのために、バラバラであるという欠陥を抱えている。

まず、厚生労働省所管の「食品衛生法」と「と畜場法」がある。

食品衛生法は、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止して、公衆衛生の向上・増進を図ることを目的とし、健康に無害であることの確証のない新食品の販売禁止（4条の2）、添加物等の販売等の禁止を定め（6条）、厚生労働大臣に食品もしくは添加物の表示につき必要な基準を定める権限を与えている（11条）。さらに、業者に対し、公衆衛生に危害を及ぼすおそれのある虚偽の表示の禁止を定め（12条）、12条違反に対しては営業許可の取消、営業禁止措置を命ずることになっている。しかし、添加物の安全性の確認が企業負担になっているという大きな問題点を抱えており、包括的な食品の安全を確保するための法律とはいえない。

6月13日、6月14日の日経新聞に「食品添加物・みえない不安」という見出しで以下の内容の記事が載った。

協和香料化学が使用していた6物質^{*12}は、欧米では安全性が証明されているのに、なぜ日本では使用が認められず、回収されねばならないのだろうか。

食品添加物は、使用したいメーカーが個別に申請し、安全なら厚生労働省が認可する仕組みである。いったん国の認可がおりた添加物は認可リストに加わり、他の業者も使用できる。欧米各国も同様の制度となっており、安全性の審査方法なども含め、日本と大差はないそうである。しかし、個別の申請・認可によって積み上げられた安全品目のリストは大きく異なっている。

厚生労働省によると2002年4月時点で日本の認可リストにあるのは827品目である。一方、EUなどが参考にする国連の関係機関、食品添加物専門委

*12 アセトアルデヒド、プロピオンアルデヒド、ヒマシ油、2-メチルブチルアルデヒド、イソプロパノール、n-ブチルアルコール。

員会 JECFA が安全とする添加物は約900である。日本が認める添加物のうち、国際基準と一致するのは294品目である。全体の1/3にすぎない。つまり、リストに載るのはあくまでも申請のあった添加物だけなのである。厚生労働省によると「今回、回収騒ぎのあった添加物も、申請があれば認めていた可能性は大きい」と言う。反対に日本で認める添加物が海外で回収騒ぎになったものとして、甘味料のステビアがある。シンガポール政府は2002年3月に江崎グリコや日清食品の菓子やカップめんの撤去命令を出した。ステビアは FECFA が安全と認めていない添加物だからである。

食品関連業者はなぜ使用している添加物の認可を申請しないのだろうか。二つの場合が考えられる。申請しても通らない危険な物質であることを知っている場合と、申請に必要な費用を節約する場合である。いずれも許されるものではない。しかし、後者については、制度を工夫することによって解決できるかもしれない。

6月14日の日経の記事によると、食品添加物製造業者の本音として、「膨大な手間と費用をかけて国の認可をとっても、ほかのメーカーが得をするだけ」、「国際的に認められている成分でも、よほどの利益が見込めない限り申請はしない」と述べたことを紹介している。

厚生労働省がまとめた添加物の安全性を証明するのにかかる費用の概算によると、申請に向けて研究機関に検査を発注すると、「発がん性試験」に約1億円、「90日間反復投与毒性試験」に約1,500万円、「変異原性試験」^{*13}に約500万円などのコストがかかる。

こうなると資金力が弱く、モラルの低い企業は当然のように申請を諦めることになる。協和香料化学はそのような企業のひとつだったのである。

では、規制当局は、申請せずに使用している企業を有効にチェックするこ

*13 変異原性とは、通常の動物実験では検出できない特殊毒性の一つで、遺伝情報を担っている DNA に損傷をもたらし、突然変異を引き起こす作用のことである。突然変異は、一般にがん細胞を生み出すきっかけになる。また、生殖細胞に突然変異が生じると、次世代に有害な変化をおよぼし、遺伝毒性を示す可能性がある。泉邦彦前掲書58頁以下。

とはできないのか。食品衛生法では、添加物を製造する工場には保健所が年に6回調査に入ることになっている。しかし、2000年度の実施率は17.6%である。厚生労働省の幹部は「今の人員体制では無理である。基本的には製造した企業の責任だ」と語った。輸入品については、日本の認可リストに照らして検疫所で監視する仕組みであるが、自主申告に依存しているのが現状とのことである。つまり、現在の食品衛生法の体制は、当該企業が「正直に申告する」ことを大前提にしている。従って、企業が正直に振る舞わなかった場合には、何の保障にもなっていない。正直に振る舞わない企業がこれだけ沢山存在している以上、現在の食品衛生法体制は食品の安全性確保についてはほとんど無力というしかない。

次に、農林水産省所管の「家畜伝染病予防法」、「飼料安全法」そして「JAS法」がある。このうち、重要なのはJAS法である。

JAS法は正式名称を、「農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律」と言い、「農林物資の品質の改善、生産の合理化、取引きの単純公正化及び使用又は消費の合理化を図るとともに、農林物資の品質に関する適正な表示を行わせることによって一般消費者の選択に資し、もって公共の福祉の増進に寄与すること」を目的として1950年に制定された。このJAS（日本農林規格）は、最初は農林事業者向けの規格制度だけが存在していたが、1970年の改正で品質表示基準制度が導入され、消費者への情報提供が始まった。2000年6月の改正では有機食品、遺伝子操作食品、規格の国際的標準化などに対応し、すべての飲食品に品質表示を義務づけ、すべての生鮮食料品について原産地表示を行うように義務づけた。2002年に発覚した一連の畜産物の虚偽表示は、JAS法では表示違反とされ、改善命令に従わない場合は50万円以下の罰金が科せられる。命令に従えば罰金はない。従って、過去に虚偽の表示をしたこと自体については何の制裁もない。

水産物についてはすでに1997年9月に、農水省によって販売の際に産地表

示を義務づける水産物の対象品目がアジ、サバ、アサリなど計10品目に拡大されていた。水産物の輸入が増加し、野菜と同様に購入の際に産地を知りたいという消費者の要望が水産物にも高まっていることを受けたものであるとして、表示を義務づける「水産物表示ガイドライン」を改正していた。しかし、これは実際には輸入水産物から国内産の水産物を保護するための措置であったとみられる。いずれにせよ、2000年6月からはすべての生鮮食料品に原産地表示が義務づけられた。

既に述べたように1950年にJAS（日本農林規格）が発足したときには、農林事業者向けの規格制度だけが存在していた。それが、1970年の改正で品質表示基準制度が導入され、2000年6月の改正で、すべての飲食品に品質表示を義務づけた。2002年3月6日の毎日新聞社説によると、その時に妙なことが起きた。以下は、その社説の内容である。

規制緩和に名を借りて、JASの規格制度に民営化が取り入れられた。登録認定機関の認定を受ければ、製造業者や小分け業者は、自分で商品を格付けし、JASマークを張れるようになった。その登録認定機関をみれば、ほとんどは業界団体か、その下部機関の検査協会である。業者が、業界団体の認定を得て、自分で商品の格付けをしている。^{*14}

なぜ、こんなことになったのか。実はJASマークは消費者に食品の安全を保証するマークではない。合板などの林産物を含め、農林規格に合っていることだけを保証するものである。規格を標準化することで農林水産業の生産性を高めることが目的なのである。

毎日の社説は次のように言う。JASは安全政策ではなく農林政策だから規制緩和された。安全政策であれば、規制はむしろ強化されるべきである。そのJASが、一般に食品の安全を保証しているように誤解されている。

*14 2002年7月8日には農水省の調べによって、日本食品の偽装牛肉問題で、農畜産業振興事業団と全国職肉事業協同組合連合会の幹部が、4ヶ月間も日本食品の不正事件の報告を放置して、国に報告しなかったことが判明した。事業団は農水省の外郭団体で特殊法人。全肉連は会員である47都道府県肉連のもとに小売店を中心に約1万1,000もの食肉業者が加盟している。全肉連は、今回の買い上げ事業予算の1/3にあたる95億円の受け皿となっていた。

本当の消費者への情報提供は、例えば食肉の場合、商品名と原産地を示す品質表示だけなのだ。それが偽装されている。消費者は食品の安全を求めている。情報技術が急速に進歩した今なら生産者から小売店まで、流通経路を追跡できるシステムの構築が可能だろう。また生産から消費まで一本化した消費者の立場からの食品行政を求めたい。

この毎日の社説は、JAS 法が消費者の利益を第 1 に掲げるものではないことを明快に指摘した。

政府は2002年の第154国会に JAS 法の改正案を提出し成立した。改正法は6月14日に公布された。今までと異なって違反の事実があれば直ちに企業名を公表することとなり、改善命令に従わなかった者に対する罰金は1億円以下に引き上げられた。

以上の法律の他に、公正取引委員会が所管する「不当景品類及び不当表示防止法（景表法）」と経済産業省が所管する「不正競争防止法」がある。2002年の一連の事件で最初に使用されたのはこれらの法律であった。

景表法は、公正な競争の確保をめざし、もって一般消費者の利益を保護することを目的とし、雪印食品、日本食品（本社・福岡）の事件で適用された。不当な表示の禁止（4条）、排除命令（6条）、都道府県知事の指示、報告の徴収、立ち入り検査の権限を定め、虚偽の報告に対しては3万円以下の罰金（12条）を命じるものである。

不正競争防止法は、1994年に施行され、2001年に改正された。不正の目的で不正競争を行った者に対して、3年以下の懲役、300万円以下の罰金を課し、法人に対しては3億円以下の罰金を課す。

しかし、これらの法律は、いずれも刑罰が軽く、違反行為の抑制効果は極めて薄い。BSE 検討委員会の報告は、日本の法律を概観したうえで、日本においては、「消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律が欠けている。国民の健康を最優先する行政組織も整備されていない。リスク分析を導入するにも、科学的なリスク評価を担う組織が見あたら

ない。消費者保護に責任を持てる組織も、情報公開や組織間のリスクコミュニケーションを進める組織も欠落している。」と指摘した。^{*15}

(3) BSE 検討委員会の報告を受けて、2002年4月に政府は、食品安全委員会を設置すると発表した。この委員会は委員は5人前後で職員数が約1,000人になるとされ、内閣府に設置され、担当大臣を置くとした。しかし、6月11日に発表された方針では、職員の規模は200～300人程度の規模に後退したものとなった。この食品安全委員会と消費者保護を基本にした食品安全基本法は、2002年12月に開かれる通常国会に提出され、2003年度中には創設される。

委員会の任務は食品の健康への影響を科学的に評価し（リスク評価）、それに基づいて各省庁に規制を勧告するにとどまり、厚生労働省がもつ食品衛生法上の権限や、農林水産省がもつJAS法上の権限は、そのまま存続する。従って、総合的な食品安全行政を行うというものではない。委員会が行うリスク評価は食品だけでなく、農薬や家畜飼料についても行われる。

この委員会の設置に伴って食糧庁は廃止する。これは、任務との関連というよりも、職員定数との関連で、これまで9,600人の職員を抱えコメなどの生産・流通を担当してきた食糧庁がコメの全量管理をめざした食糧管理法の廃止や検査業務の民間開放で役割が低下したとの認識によるものである。

4 一連の不正表示事件が残した教訓

ダスキンや協和香料化学の添加物の事件は食品の安全性にかかわるが、雪印食品、スターゼン、全農チキンフーズ、林兼産業、日本食品、日本ハムなどの事件は原産地や部位をごまかしたものであり、食品の安全性には関係がないという意見がある。しかし、それは間違っている。原産地表示のごまか

*15 BSE 調査報告25頁。

しは、使用されている農薬のごまかしも含んでいた。虚偽表示された食品の多くは無農薬であるとか無農薬飼料によって育てたと嘘をついていた。第5章で詳しく説明するが、原産地や使用された農薬のごまかしが横行すれば、本当に安全な食品は流通できなくなる。

BSE 検討委員会の報告は、日本の行政に食品の安全性確保の課題への認識が希薄であり、有効な措置を採れなかった背景として、食品の安全性確保のための組織体制や法制度が不備であったことを指摘している。同時に、消費者の健康保護を優先せず、生産の振興や保護に重きを置いた政策が、結果として生産者や事業者には甚大な打撃となって返ってきたことも指摘した。そして、BSE に関する調査検討の結果として、問題は BSE への対応にあっただけでなく、食品の安全行政全般に共通した問題であることが明白になったとした。今後の行政のあり方は、食品の安全性の確保に関する基本原則を確立し、安全性を確保するための法の制定と組織体制の整備、既存の関係法令抜本的な見直しを行うこと、リスク分析手法の採用を始めとした今日的な食品安全のための社会システムの確立が不可欠と指摘した。^{*16}

2002年に摘発された一連の不正表示事件は、総合的な食品安全確保システムが不在の中で、法制度の不備と、食品加工業者らの不誠実さの両者を浮き彫りにした。この2つの原因は密接に結びついている。既に述べたように、現在の食品衛生法は検査を受ける企業が正直に振る舞うことを前提にしている。JAS法の規格制度は、業者が業界団体の認定を受けて自分で商品の格付けをしている。これらの法制度は、業者が嘘をつく場合には全く機能しない。2002年の事件は、そのことを明らかにした。

今、求められている総合的なシステムは、リスク分析を行うと同時に、食品の品質表示を全体として取り締まる機関である。この機関は食品の安全確保のために、次の2つの要件を満たすものでなければならない。それは表示を有効にチェックできる権限を持つこと（第1要件）と、嘘がばれたときに

*16 BSE 調査報告26頁。

それまでの利益をはるかに上回る課徴金を業者に命じることができる（第2要件）というものである。^{*17}

第2の教訓は、輸入食品への課税や、BSE問題での国産牛肉買い取り制度自体に業者の嘘を誘発する原因があったということである。原産地によって関税率に差をつけるとか、BSE対策で国費で肉を買い取るといった制度には大きな欠陥があった。このような規制や保護は市場経済システムを政策的目的で攪乱するものといえる。関税率で言えば品目について差を設けることはできても、水産物の原産地によって差を設けることは不合理なのである。タコがアフリカのどこで採れたかを有効にチェックしようとすれば膨大なコストがかかる。結局は輸入業者を信用するしかなく、彼らが本当のことを言わないということになれば、制度自体に問題があるということになる。

牛肉買い上げ制度も大量の国費をつぎ込みながらまともなチェックが行われていなかった。BSEを口実に業界に金を配ったと言われても仕方がない。牛肉買い上げ制度は、2001年10月18日に牛の全頭検査が開始される前に解体された国産牛肉を業界団体が買い取り、代金を国が団体に払う仕組みであった。肉の保管料、買い上げなどに国がつぎ込んだ国費は約300億円にのぼった。農水省は当初、買い上げには解体処理場などが出す産地や解体日の証明書が必要としていた。ところが、後に保管倉庫の在庫証明でよいということになった。伝票が偽造されるおそれがあったが、農水省の担当者は「肉の外箱と真空パックに張られた産地や加工日を示すシールを比べればチェックが可能である」と反論した。しかし、真空パックにシールを貼っていない銘柄の肉もあり、そのような肉なら箱を買えば簡単に偽装することができた。

農水省がこのようなズサンなチェックしか行わなかった背景には、アジアで初めてBSE感染を許し、業界に打撃を与えて申し訳ないという農水省の業界に対する配慮があったものとうかがわれる。^{*18}

*17 徳田博人「米国連邦食肉安全システム改革と公共性の確保」琉大法学，第68号（2002年）所収は、このようなモニタリングシステムの有効性について、きわめて有益な論文である。

*18 2002年5月10日，毎日新聞。

第3の教訓は、これらの事件が少なくない日本人に根強くある国産信仰・ブランド信仰に乗ったものであったということである。実際には、産地が偽装されても消費者には見分けることができない。「国産と外国産の肉では味が違う。自分はすぐに見分けられる」などという発言はナイーブなものである。しかし、このような根拠の薄弱なブランド信仰があるかぎり、輸入国産肉は姿を消さないだろう。

なぜ、これだけ多くの企業が平気で嘘をついていたのだろうか。あるいは、逆に言うと、なぜ今になって噴出してきたのだろうか。率直に言ってよく分からない。しかし、どうやって摘発されたかは分かっている。

雪印食品や、その他の多くの偽装表示事件において発覚の発端となったのは内部告発であった。ダスキンの場合も一種の内部告発に近い。事件の発覚は、従業員の良心に頼っている。しかし、日本の社会においては、たとえ違法な行為の告発でも「仲間を売る」ということは大変な勇気を必要とする。2002年5月12日の毎日新聞は次のような記事を載せている。

大阪市にある市民団体「株主オンブズマン」（代表・森岡孝二関西大学教授）が3月に全国の株式上場・店頭公開の食品関係企業158社を対象に社内の不正を告発する社員の保護制度や表示を適正に行うための倫理規範づくりについてアンケート調査を行った。4月末までに100社から回答があった。そこでは、内部告発者の保護制度を確立している企業は1割未満であった。しかし、事件を機に「今後制度導入を検討する」と回答した企業が21あった。安全や表示に関する倫理規範の明文化についても34社が「作成を検討中」と答えた。既に作成している企業を含めると8割以上にのぼった。その反面、安全担当の社外取締役がいるという企業は1社もなく、「今後導入を検討する」と回答したのも4社だけだった。

これは、どのように評価したらよいのであろうか。日本社会では企業に限らず内部告発というのは「仲間を売る」行為とされ、いわば村八分のような制裁に会う。会社の場合には人事や処遇面で不利益を受ける。それを改める

というのであろうか。内部告発者保護制度についての回答は、「ある」が9社で、「ない」が62社であった。おそらく、これが現状を最も端的に表現しているであろう。現状では内部告発をすれば、90%に近い確率で、他の従業員からの制裁を覚悟しなければならないだろう。そうすると、「今後、この会社に残れなくても構わない」といった決意ができる人でなければ、内部告発者にはなれないということである。